BP-108F

Étude générale

LE SYSTÈME DE GESTION DES DÉPENSES : NOUVELLE FORMULE

GERALD SCHMITZ
DIVISION DES AFFAIRES POLITIQUES ET SOCIALES

FÉVRIER 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

90-01906/

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

Nº de cat. YM32-2/108F
ISBN 0-660-92687-3

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION: GESTION ET RÉALITÉ FINANCIÈRES 1

L'ÉVOLUTION DU BUDGET DES DÉPENSES MODERNE 4

LE SYSTÈME DE GESTION DES SECTEURS DE DÉPENSES (SGSD) DE 1979 À 1984 10

LES PROBLÈMES DU SGSD: ÉVALUATION À MI-PARCOURS 17

L'ÉVOLUTION DU SGSD DEPUIS 1984 30

POSTFACE: LE REMANIEMENT DU CABINET POUR LE DEUXIÈME MANDAT 41

ANNEXE

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE SYSTÈME DE GESTION DES DÉPENSES: NOUVELLE FORMULE

Le manque d'argent est la source de tous les maux.
George Bernard Snaw

INTRODUCTION: GESTION ET RÉALITÉ FINANCIÈRES

En février 1983, le magazine Saturday Night titrait: "Is Government Spending Out of Control?" (Les dépenses du gouvernement échappent-elles à tout contrôle?) Voilà une question que l'on pose souvent maintenant que le budget fédéral dépasse les 130 milliards de dollars chaque année et qu'une grande partie de cette somme doit être empruntée pour combler le déficit. Le coût du service de la dette publique, en augmentation constante, dépasse le montant total du budget fédéral d'il y a un peu plus de dix ans. En cette époque post-keynésienne, les hommes politiques émaillent fréquemment leurs discours de formules comme "la responsabilité financière" et "la restriction de la croissance de l'appareil gouvernemental". Cependant, la plupart des propositions de compression des dépenses réduiraient simplement l'énorme déficit actuel ou en contrôleraient le taux de croissance. L'idée selon laquelle le gouvernement pourrait dégager un excédent semble relever d'une époque révolue(1). Parallèlement à cette évolution, l'appareil de budgétisation et de contrôle financier du gouvernement a connu une croissance spectaculaire, tant en importance qu'en complexité. Le coût de la gestion des

(1) C'est évidemment un peu exagéré. Plusieurs gouvernements provinciaux (ceux de la Saskatchewan et de l'Alberta par exemple) ont dégagé des excédents au cours des années 70. On peut faire valoir que les déficits sont causés principalement par une insuffisance de revenus due à la stagnation de l'économie plutôt que par la prodigalité du gouvernement dans ses dépenses. Toutefois, même une forte croissance risque de ne pas suffire à rétablir l'équilibre si les frais financiers des déficits accumulés dépassent un certain seuil. Le gouvernement fédéral n'a pas eu d'excédent depuis 1974.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dépenses a augmenté beaucoup plus rapidement que l'ensemble des dépenses du gouvernement. Mais si l'État s'est efforcé de mieux gérer ses finances, comment se fait-il que dans la situation actuelle, on ne puisse pratiquement disposer d'aucune marge de manoeuvre à l'intérieur du budget des dépenses dans un avenir prévisible?

De toute évidence, la faute n'incombe pas uniquement à la gestion ni aux systèmes de gestion. La gêne financière du gouvernement s'explique par bien d'autres facteurs plus importants. En général, il est politiquement beaucoup plus facile de mettre en place de nouveaux programmes que de réorienter ou de supprimer les programmes en vigueur. Outre cette tendance à l'expansion, on constate que le développement des activités gouvernementales crée une multitude d'entités qui ont intérêt à ce que les niveaux de financement dont elles bénéficient soient maintenus. Les crédits législatifs et les dépenses indirectes sous forme d'exonérations fiscales diverses sont désormais considérés comme des caractéristiques permanentes de l'État dispensateur de services et, dans certains cas, comme de véritables droits. Des conditions macro-économiques difficiles comme la grave récession du début des années 80 font intervenir ce qu'on appelle les stabilisateurs automatiques, comme l'assurance-chômage, et provoquent de fortes augmentations des dépenses obligatoires. Le problème est que ces augmentations inévitables à court terme s'accumulent lorsque la reprise économique est trop faible pour compenser les pénuries cycliques provoquées par la récession. Il arrive également que le gouvernement surestime ses revenus et sous-estime ses coûts, comme cela s'est produit lors du budget d'octobre 1980 qui a annoncé le Programme énergétique national. L'effondrement du prix mondial du pétrole a eu des répercussions tragiques sur les prévisions de recettes du gouvernement et, de surcroît, il a fallu à cette époque consacrer des sommes très importantes à l'industrie pétrolière canadienne sous forme de subventions et de mesures d'encouragement. Bref, les dépenses ont fortement tendance à augmenter plus rapidement que les recettes. La volonté politique devrait permettre de résister à cette tendance, de lever des impôts et de parvenir à réduire les dépenses réelles, mais à défaut d'une véritable discipline imposée du sommet vers la base, aucun système comptable, même universel,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nouveau ou amélioré, ne peut parvenir à remettre les finances publiques sur la bonne voie.

Quoi qu'il en soit, la tentative faite pour instaurer la rationalisation des choix budgétaires a exercé une influence profonde (que beaucoup de gens qualifieraient pourtant de funeste) sur le processus décisionnel du gouvernement fédéral. L'actuel Système de gestion des secteurs de dépense (SGSD) constitue l'effort le plus poussé entrepris jusqu'à maintenant pour établir un lien entre les différents systèmes de planification assurant le réglage de précision des finances publiques, l'établissement des priorités, le choix des programmes et l'évaluation et le contrôle des dépenses. Sous le gouvernement Trudeau, la coordination de ces systèmes s'est révélée aussi difficile que la rationalisation de l'environnement nécessairement politique et souvent ambigu des affaires publiques(2). En 1984, on a vu un signe des temps dans la décision prise par le bref cabinet Turner de s'orienter vers une structure de haute direction plus simple en supprimant les deux secrétariats responsables de la coordination des politiques fédérales de développement économique et social du gouvernement dans le SGSD(3). Le gouvernement Mulroney a lui aussi allégé le contrôle centralisé en confiant davantage de responsabilités aux ministres et aux gestionnaires des ministères. Ces réformes du système budgétaire des enveloppes traduisaient un style de gouvernement différent et faisaient suite à l'impression défavorable éprouvée en voyant les ministres se préoccuper des exigences d'une planification collégiale qui venait s'ajouter aux responsabilités de leur mandat ministériel. Avant d'étudier les caractéristiques actuelles du SGSD, il convient de revenir

---

(2) Voir Richard Van Loon, "Ottawa's Expenditure Process: Four Systems in Search of Co-ordination", dans G. Bruce Doern (éd.), How Ottawa Spends 1983, Toronto, James Lorimer, 1983; voir aussi Richard French, How Ottawa Decides, 2e édition, Toronto, James Lorimer, 1984, qui comprend un chapitre écrit par Van Loon et intitulé "Planning in the Eighties".

(3) Ces secrétariats étaient le ministère d'État chargé du Développement économique et régional (MEDER) et le ministère d'État chargé du Développement social (MEDS). Dotés de plusieurs centaines d'analystes chevronnés, ils avaient pour tâche d'aider les comités d'orientation du Cabinet à administrer les budgets énormes des enveloppes du développement économique et des affaires sociales.

brièvement sur les origines du système et d'analyser de façon critique son fonctionnement depuis 1979, en fonction des nombreux changements de gouvernement qui ont eu lieu.

L'ÉVOLUTION DU BUDGET DES DÉPENSES MODERNE

La transition de la formule budgétaire traditionnelle (qui consistait à accorder chaque année une certaine augmentation pour les salaires, les frais de fonctionnement et les catégories courantes de dépenses) à la budgétisation stratégique conforme à un plan financier pluriannuel s'est opérée en une vingtaine d'années. Ses principes directeurs ont été de répartir les dépenses du gouvernement par objectif et d'introduire dans le cycle budgétaire des méthodes rationnelles de fixation des objectifs et de mesure des résultats. Le système fonctionne un peu comme un réacteur surgénérateur: il consomme et produit à la fois de grandes quantités d'informations, qui constituent le "combustible" essentiel du processus décisionnel. Il est très exigeant pour ses gestionnaires d'un bout à l'autre de la chaîne hiérarchique. À la suite des réformes proposées par la Commission Glassco(4), l'administration financière a été décentralisée vers les ministères, selon le principe: "Laissons gérer les gestionnaires". Mais naturellement, on ne pouvait les laisser gérer chacun de leur côté, et l'élargissement des responsabilités de gestion des dépenses dans tous les éléments du secteur public a obligé à centraliser davantage la coordination des activités correspondantes. Pour répondre notamment aux recommandations de la Commission Glassco, le Conseil du Trésor a été séparé en 196[illegible] du ministère des Finances pour devenir un ministère autonome doté d'un secrétariat. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a été chargé de mettre en place des lignes directrices concernant l'application de techniques et de méthodes appropriées de gestion dans l'ensemble de la fonction publique.

---

(4) Le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, publié en 1962, a fait époque dans l'établissement des principes modernes de gestion au sein de la fonction publique fédérale.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

À partir du milieu des années 60, on a instauré divers systèmes d'information et de prise de décisions, notamment la gestion par objectifs, le Système de mesure de la performance des opérations (SMPO), la rationalisation des choix budgétaires (RCB), la tecnnique du budget base zéro (BBZ), etc. Ces formules ont toujours cours dans le vocabulaire en usage à Ottawa, de même que les différentes formes d'analyse coûts-avantages et d'analyse du rapport coût-efficacité. Elles ont permis dans une certaine mesure de faire en sorte que les services d'administration et d'exécution soient plus conscients et mieux informés des objectifs du gouvernement; cependant, les spécialistes et les observateurs de l'extérieur ont constaté qu'elles souffraient toutes de lacunes graves. L'expérience d'autres pays a montré combien il est dangereux de faire trop confiance à un seul système ou ensemble de techniques. Par exemple, la rationalisation des choix budgétaires, mise au point initialement au ministère de la Défense des États-Unis, a été rapidement abandonnée par le reste du gouvernement américain au moment même où l'on en vantait les mérites aux gestionnaires canadiens(5).

Les principes directeurs de la RCB, qui met l'accent sur l'énoncé explicite des objectifs et sur l'évaluation systématique de l'efficacité des programmes par rapport à ces objectifs, convenaient tout à fait à l'éthique de planification rationnelle adoptée par le gouvernement Trudeau à la fin des années 60 et au début des années 70. On pensait alors qu'en soumettant tous les programmes du gouvernement à une analyse systématique et rationnelle, on aboutirait finalement aux meilleurs cnoix dans le processus budgétaire. Si ce scénario idéal ne s'est pas réalisé, ce n'est pas uniquement à cause de problèmes techniques. La planification s'est heurtée à des réalités plus terre à terre, notamment la rigidité de l'appareil administratif et la situation politique d'un gouvernement minoritaire. De surcroît, comme les autres formules budgétaires décentralisées du même genre, la RCB exige de ses gestionnaires énormément d'informations, de temps et d'énergie. Les coûts réels de fonctionnement

---

(5) Au sujet des étapes ayant mené à l'adoption des systèmes de budgétisation successifs, voir David Siegel, "The Evolution of tne Expenditure Budget", dans Kenneth Kernaghan, Public Administration in Canada, 4e édition, Toronto, Metnuen, 1982.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

du système doivent être soustraits des économies réalisées grâce à une répartition plus efficace des ressources financières et numaines.

Dans une organisation de la taille du gouvernement canadien, il est impossible d'examiner et d'évaluer chaque année toutes les dépenses de programmes. C'est pourquoi le budget a été réparti en deux éléments appelés "A" et "B". Le budget A représente les dépenses nécessaires pour assurer la poursuite des programmes et des activités en cours. D'ordinaire, le budget A représente au moins 90 p. 100 de l'ensemble des dépenses et une grande partie en est prévue par des lois, notamment les versements sur la dette publique, les transferts aux particuliers ou aux provinces, etc. Bien que le budget A soit soumis à des examens périodiques, il présente généralement peu de possibilités de réductions. Le budget B représente la marge des dépenses discrétionnaires requises pour les nouveaux programmes et les nouvelles initiatives. Avant l'instauration du SGSD, les décisions concernant les propositions du budget B étaient prises par les comités d'orientation du Cabinet avant que le Conseil du Trésor en ait officiellement évalué les coûts. Par conséquent, le Conseil du Trésor (ou le ministère des Finances) se trouvait dans une situation peu enviable, car il devait parfois, pour cause d'insuffisance de fonds, opposer un refus à des programmes préalablement approuvés. Il en résultait un certain antagonisme entre ces organismes centraux et les ministères qui, de leur côté, s'opposaient vigoureusement aux exercices budgétaires visant à supprimer les programmes inefficaces ou improductifs. Les ministres et leurs fonctionnaires s'attachaient principalement à protéger et à élargir leur part du budget B. Compte tenu de l'expansion apparemment inévitable du budget A, il ne fallait pas s'étonner de voir les dépenses fédérales croître à un rythme plus rapide que le PNB. Pour la plupart des gestionnaires, le contrôle financier n'était pas encore un élément fondamental de la budgétisation des dépenses, contrairement au choix des orientations.

Au milieu des années 70, il était évident que le ralentissement de la croissance économique (combiné à des réformes comme l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers) ne permettrait pas de maintenir l'équilibre entre les recettes de l'État et les coûts sans cesse croissants des services publics. Dans l'hypothèse d'une situation économique saine,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

il aurait été possible d'approuver des programmes supplémentaires dignes d'intérêt en remettant à plus tard l'établissement de leur coût. Mais dans le contexte du moment, caractérisé par des difficultés financières de plus en plus graves, la budgétisation ne pouvait consister simplement à choisir les bonnes orientations; il fallait choisir entre diverses possibilités en fonction d'une évaluation concrète de leurs coûts. Autrement dit, le choix des orientations devait respecter de strictes limites en matière de dépenses, faute de quoi non seulement le Parlement mais le gouvernement lui-même ne seraient plus maîtres du Trésor public; c'est du moins la mise en garde que formulait le Vérificateur général dans son rapport annuel de 1976.

Le débat sur la limitation et l'optimisation des dépenses a eu plusieurs conséquences importantes. Le gouvernement s'est engagé à ne pas laisser l'augmentation des dépenses dépasser le taux global de croissance de l'économie. (Du point de vue fédéral, c'était par ailleurs l'une des justifications de l'application du principe du financement global aux programmes à frais partagés administrés par les provinces.) De façon générale, le gouvernement est parvenu à respecter cet engagement. Ainsi, en 1978, le Premier ministre Trudeau a pris l'initiative d'effectuer des coupes sombres dans le budget à la suite du sommet économique de Bonn, grâce à quoi les dépenses fédérales ont effectivement diminué en 1979 de 2,8 p. 100 en chiffres réels. Pourtant, du point de vue de la rationalisation de la planification et de la gestion, l'opération a été assez désastreuse. Il fallait trouver mieux.

À la suite des critiques du Vérificateur général, le gouvernement avait fait diligence en 1976 pour constituer la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité, connue sous le nom de Commission Lambert. Avant que la Commission publie son rapport final en 1979, le gouvernement avait déjà pris des mesures pour restructurer le Secrétariat du Conseil du Trésor de façon à exercer un contrôle central (et politique) plus direct sur le processus de budgétisation des dépenses. Le Bureau du Contrôleur général (BCG) a été créé en 1978 et a pris en charge bon nombre des fonctions assumées précédemment par la Direction de la planification et des programmes du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Conseil du Trésor. Placée sous la responsabilité de Douglas Hartle, cette direction s'était dotée d'un corps d'élite regroupant des experts en évaluation de programmes qui utilisaient des méthodes très complexes d'analyse macro-économique. Pourtant, en 1978, Douglas Hartle lui-même s'avouait sceptique quant à l'utilité pratique de ces techniques, compte tenu de la rigidité de l'appareil administratif et des incertitudes de la "macropolitique(6)". Une fois le Bureau du Contrôleur général constitué, les objectifs de l'évaluation des programmes ont perdu de leur caractère ésotérique. La mission première du Contrôleur général était d'imposer de meilleures méthodes de gestion dans les ministères et de contraindre les ministres à intégrer leurs plans de fonctionnement et de budgétisation au plan global de dépenses du gouvernement. En résumé, le choix des orientations devait intervenir dans les limites d'un cadre sévèrement contrôlé, le Bureau du Contrôleur général jouant ici le rôle de cnien de garde du gouvernement en matière financière(7).

---

(6) Hartle ayant échangé le rôle d'architecte contre lui de critique, on peut comparer, par exemple, ses premiers articles avec A Theory of tne Expenditure Budgetary Process, Toronto, Ontario Economic Council, 1976, et plus particulièrement The Expenditure Budget Processin tne Government of Canada, Association canadienne d'études fiscales, 1978.

(7) Voir Harry Rogers, "Program Evaluation in the Federal Government", dans G. Bruce Doern et Allan Maslove (éd.), The Public Evaluation of Government Spending, Toronto, Institut de recherches politiques, 1979; voir aussi J.M. Jordan et S.L. Sutherland, "Assessing tne Results of Public Expenditure: Program Evaluation in the Canadian Federal Government", Administration publique du Canada, niver 1979, p. 581-609; H. Rogers, "Management Control in the Public Service", Optimum, vol. IX, n° 3, 1978, p. 14-28; Timothy Reid, "Federal Government Experience witn Measuring Program Performance", Optimum, vol. IX, n° 4, 1978, p. 17-28.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'octroi de nouveaux pouvoirs au Vérificateur général en 1977(8) et la création du Bureau du Contrôleur général en 1978 ont été considérés par la Commission Lambert comme les premiers pas vers le rétablissement. Dans son rapport final, la Commission a formulé 165 recommandations tendant à renforcer la chaîne des responsabilités. La principale recommandation dans le domaine du cycle des dépenses du gouvernement concernait l'adoption d'un plan financier à moyen terme (couvrant l'année en cours et les quatre années suivantes) qui devait lier le cnoix des programmes à des prévisions de recettes et à des plafonds de dépenses. En outre, il convenait de redéfinir le rôle des organismes centraux en matière de coordination et de contrôle de la gestion. Il fallait sensibiliser les gestionnaires des ministères aux perspectives et aux contraintes d'un système de planification à long terme servant à la répartition ou à la réaffectation de ressources limitées. Dans de nombreux ministères et organismes, il fallait entièrement réformer les systèmes de rapport et les procédures d'évaluation. Grâce à une véritable discipline en matière financière, on devait être en mesure de faire coïncider l'analyse comparative des objectifs des programmes et les propositions de dépenses de façon que les ministres et les gestionnaires des organismes centraux puissent choisir en pleine connaissance de cause et répondre ultérieurement de leur choix.

On a reproché à la Commission Lambert d'avoir fait preuve de naïveté en supposant qu'on pouvait parfaitement appliquer une formule de gestion inspirée du milieu des affaires à un organisme aussi vaste et aussi complexe que le gouvernement fédéral. Il n'était sans doute guère réaliste de s'attendre à un "bénéfice net" au sein de l'appareil

---

(8) La notion de "l'optimisation des ressources" ou de ce qu'on appelait la "vérification intégrée" est devenue politiquement irrésistible. Elle supposait que le Vérificateur général pouvait pousser son examen de l'intégrité des pratiques en usage au gouvernement dans le domaine des dépenses au-delà des critères habituels d'économie et d'efficacité. Dorénavant, il pouvait également vérifier si les méthodes voulues étaient employées pour juger dans quelle mesure les programmes atteignaient effectivement leurs objectifs. Pour une étude de cette évolution, voir S.L. Sutherland, "On the Audit Trail of the Auditor General: Parliament's Servants, 1973-1980", Administration publique du Canada, hiver 1980, p. 616-645.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernemental(9). Une gestion plus efficace ne suffirait pas à résoudre le problème du déficit. Les évaluations approfondies des programmes allaient provoquer une véritable marée de renseignements coûteux, mais leur utilité véritable était d'autant plus douteuse que les responsables politiques seraient immanquablement plus enclins à mettre en place de nouveaux programmes qu'à supprimer les anciens. Malgré le scepticisms légitime suscité par les propositions de la Commission Lambert, le gouvernement Clark s'en est inspiré pour entreprendre une refonte complète de l'exécutif et du processus budgétaire des dépenses. Certaines des mesures prises à cette occasion avaient déjà été envisagées par le gouvernement Trudeau, notamment la transformation du Conseil des ministres chargés du développement économique, devenu dans le gouvernement Clark le Comité de la politique économique. Ces réformes n'ont pas été vaines. Grâce à la collaboration des hauts fonctionnaires responsables du nouveau système, en particulier de M. Michael Pitfield, c'est un gouvernement Trudeau entièrement régénéré qui a suivi les brisées de la Commission Lambert et a imposé pour les années 80 le système budgétaire des enveloppes.

LE SYSTÈME DE GESTION DES SECTEURS DE DÉPENSES (SGSD) DE 1979 à 1984

Comme l'indiquait sa première appellation (Système de gestion des politiques et des dépenses), ce système est fondé sur le caractère inséparable du choix des politiques et de l'analyse des dépenses dans le contexte d'un plan financier global. Le SGSD contraint tous les ministères, et non pas uniquement le ministère des Finances et le Conseil du Trésor, à planifier à long terme leurs besoins en matière de dépenses et à assurer, dans la mesure du possible, le financement des nouveaux

---

(9) Voir J.R. Mallory, The Structure of Canadian Government, édition révisée, Toronto, Gage, 1984, p. 192-193; voir aussi Douglas Hartle, "The Report of the Royal Commission on Financial Management and Accountability (The Lambert Report): A Review", Analyse de politiques, été 1979, p. 366-382; et "Symposium on the Report of the Royal Commission on Financial Management and Accountability", Administration publique du Canada, hiver 1979.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

programmes en réalisant des économies et en réaffectant des ressources en fonction du réaménagement des priorités. Les décisions concernant les dépenses et les économies sont étudiées ensemble par les divers comités du Cabinet qui assument chacun la responsabilité d'une ou de plusieurs enveloppes. Les enveloppes correspondent aux objectifs fonctionnels et aux activités du gouvernement, et le montant de chacune d'entre elles est fixé à un certain pourcentage de l'ensemble du budget. Le plan financier détermine la part de chaque enveloppe budgétaire pour l'année en cours et établit des prévisions pour les quatre années à venir. Pendant le gouvernement Trudeau de 1980 à 1984, on comptait dix enveloppes administrées par quatre comités du Cabinet, auxquels s'ajoutait le très important Comité des priorités et de la planification qui, outre ses responsabilités à l'égard de l'ensemble du système, administrait les enveloppes des transferts fiscaux et de la dette publique. (Voir le tableau 1 à la page suivante[10].) Ce comité, présidé par le Premier ministre, jouait un rôle plus ou moins analogue à celui du Cabinet restreint du gouvernement Joe Clark. Comme le Cabinet se réunissait rarement en séance plénière, le Comité des priorités et de la planification se situait au sommet du système et prenait les décisions déterminantes concernant l'ensemble du plan financier. Voici ce qu'a écrit Jerry McCaffery à ce sujet:

> [...] le système des enveloppes a été constitué à des fins d'économie et dans le but d'améliorer le processus décisionnel. Il répondait à la volonté de mettre en place un mécanisme directeur et de fixer une orientation précise à une époque caractérisée par l'incertitude, cette orientation devant être perçue comme le choix de représentants élus et non pas comme celui d'un groupe anonyme mais puissant de "mandarins" de la fonction publique. C'est pourquoi ce système a mis l'accent sur les priorités globales du gouvernement, sur des plans budgétaires quinquennaux, sur les limites

---

(10) Les fonctions respectives de chaque élément ont été officiellement décrites dans Le système de gestion des politiques et des dépenses, Bureau du Conseil privé, Ottawa, mars 1981. Après la réorganisation du gouvernement de janvier 1982, le Comité du Cabinet chargé du développement économique est devenu le Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional et le ministère d'État chargé du Développement économique (MEDE) est devenu le MEDER.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 1

Le système des comités du Cabinet et des enveloppes dans le Cabinet Trudeau

Les comités du cabinet et leurs enveloppes de ressources

PRIORITÉS ET PLANIFICATION	DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET RÉGIONAL	DÉVELOPPEMENT SOCIAL	AFFAIRES EXTÉRIEURES ET DÉFENSE	OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES
TRANSFERTS FISCAUX	DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET RÉGIONAL: - Industrie et Technologie - Agriculture, Pêche et Forêts - Expansion Économique Régionale - Transports - Communications - Travail, Consommation et Corporations	DÉVELOPPEMENT SOCIAL: - Emploi et Immigration - Santé et Bien-être - Affaires indiennes et Développement du nord - Hypothèques et Logement Canada - Affaires des anciens combattants - Secrétariat d'État - Environnement	AFFAIRES ET AIDE EXTÉRIEURES: - Affaires extérieures - Aide à l'étranger	PARLEMENT: - Sénat - Chambre des communes - Bibliothèque du Parlement
	ÉNERGIE: - Énergie, Mines et Ressources - Programme de compensation pour les importations de pétrole - Programme d'isolation résidentielle			SERVICES GOUVERNEMENTAUX: - Exécutifs - Revenu national - Société des postes - Travaux publics - Approvisionnements et services - Statistiques Canada
DETTE PUBLIQUE		JUSTICE ET AFFAIRES JURIDIQUES - Justice - Solliciteur général	DÉFENSE: - Défense nationale	

Source: Thomas D'Aquino et al. (éd.), Le parlementarisme au Canada: les enjeux d'une réforme, Montréal, Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, 1983, p. 72.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> imposées par les enveloppes à chaque secteur de dépenses, sur les fonds consacrés aux initiatives nouvelles et sur un système de comités du Cabinet à l'intérieur duquel les ministres étaient chargés de décider de l'orientation d'un secteur de dépenses et qui était dirigé par le comité d'élite du "Cabinet restreint" présidé par le Premier ministre. Ce comité devait définir les grandes priorités du gouvernement, tandis que les autres comités devaient les adapter en fonction des besoins de leur secteur et prendre des mesures intermédiaires découlant des activités des ministères relevant de leurs enveloppes respectives(11).

Dans le nouveau système, le cycle budgétaire des dépenses commençait par les réunions des ministres du Comité des priorités et de la planification, généralement tenues à la fin de l'été ou au début de septembre dans la Gatineau, avant la reprise parlementaire d'automne(12). Après ce premier examen des priorités gouvernementales pour les années à venir, le ministre des Finances rédigeait à l'intention du Cabinet un mémoire où les conditions économiques étaient étudiées et les recettes et les dépenses prévues pour l'année à venir et les quatre années suivantes. Ce mémoire proposait également pour chaque enveloppe des niveaux de dépenses calculés à partir des prévisions concernant le budget A en cours (fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor), auxquelles étaient ajoutées ou soustraites certaines sommes selon l'ordre de priorité du domaine couvert par chaque enveloppe. Ces projections formaient essentiellement la base de la proposition de répartition des dépenses du Comité des priorités et de la planification, qui était ensuite ratifiée par l'ensemble du Cabinet dans le "Rapport de décision" final. Ce document exposait les priorités du gouvernement, les différents domaines d'intervention et les prévisions quinquennales concernant les plafonds des dépenses de chaque enveloppe. En outre, dans le cadre de cycle de planification à long terme, les présidents des comités du Cabinet demandaient à chaque ministère d'établir un "aperçu de la stratégie" devant aider à appliquer les

---

(11) Jerry McCaffery, "Canada's Envelope Budgeting System", American Review of Canadian Studies, vol. XIV, printemps 1984, p. 45-46.

(12) Richard Van Loon, "Planning in the Eighties", dans French (1984), p. 161 et suiv.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

priorités et à prévoir les problèmes ou les changements éventuels. Au début du printemps, les ministères amorçaient la rédaction de documents basés sur ces aperçus et sur les autres sources de renseignements concernant leur secteur. Les résultats de ces exercices de planification des priorités revenaient dans le système des comités du Cabinet et servaient de base à la série suivante de rencontres dans la Gatineau.

Dans le SGSD, une fois les premières limites des enveloppes annoncées, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les organismes centraux collaborant avec lui en étudient les conséquences pour chaque secteur. Le Secrétariat du Conseil du Trésor effectue un contrôle des coûts, tandis que la préoccupation principale des ministères d'exécution est de disposer d'une réserve d'intervention suffisante pour assurer le financement de nouveaux programmes. Généralement, les règles de la budgétisation des enveloppes se traduisent par de très modestes réserves, dont le solde peut même devenir débiteur du point de vue comptable en cas de forte augmentation imprévue des dépenses du budget A; on ne peut donc augmenter les réserves que grâce à des réductions opérées dans des programmes existants. Chaque enveloppe dispose en fait de deux réserves. Outre la réserve d'intervention, il existe une réserve de fonctionnement consacrée aux rajustements, aux éventualités et aux urgences. Il existe également un pourcentage de fonds non reportables, calculé pour chaque enveloppe, ainsi qu'une réserve centrale de fonctionnement qui permet de faire face aux rajustements du coût des programmes législatifs. Les réserves de fonctionnement ont été constituées de façon que toute nouvelle réserve d'intervention soit consacrée exclusivement à des initiatives nouvelles(13).

La période de planification de cinq ans comportait un cycle plus concentré de 24 mois (voir le tableau 2). La planification opérationnelle détaillée pour l'année financière suivante devrait débuter au moins 12 mois avant le dépôt du Budget des dépenses au Parlement. Les ministères et les organismes assumaient la préparation des aperçus de la stratégie et de "plans opérationnels pluriannuels" (POP) de cinq ans qui englobaient en principe tous les aspects touchant les dépenses pour la période

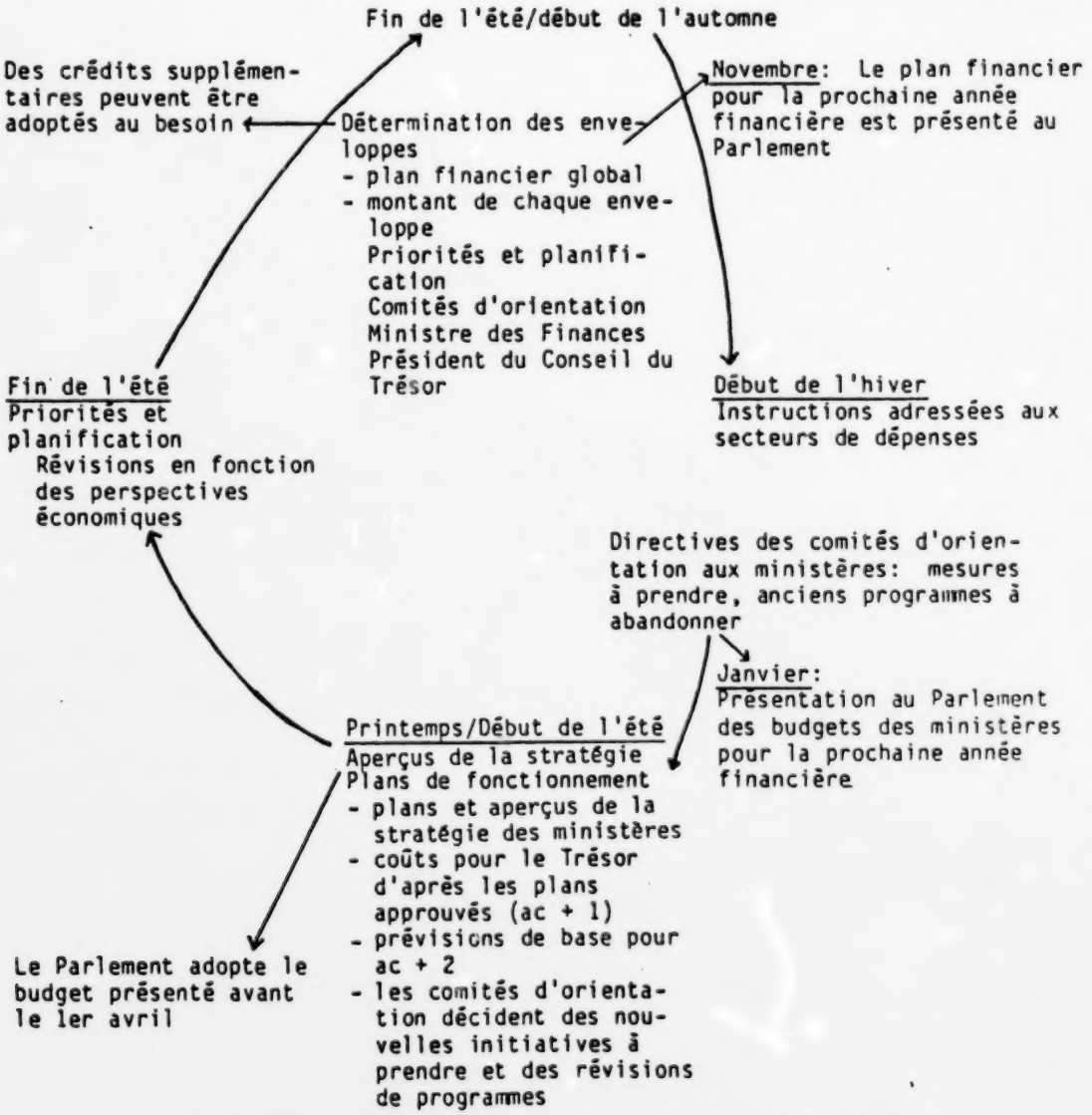
---

(13) Pour un tableau détaillé sur le système des réserves, voir McCaffery (1984), p. 47.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 2

Le cycle de planification normative du SGSD



Tout au long de l'année, en fonction des décisions prises par le Comité des priorités et de la planification, les comités d'orientation révisent leurs plans, puis les ministères proposent de nouvelles mesures et des révisions de programmes qui sont examinées en fonction des nouvelles priorités et du niveau des enveloppes.

Note: "ac" désigne l'année en cours.

Source: McCaffery (1984), p. 51.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

concernée. Les POP devraient être présentés au début de l'année financière en cours. Un processus très complexe de négociations s'engageait alors entre le Conseil du Trésor, les ministères d'État et les ministères d'exécution. Les organismes centraux devaient tenter de maintenir les dépenses courantes au niveau le plus bas possible dans les limites de l'enveloppe, assurant ainsi au gouvernement une certaine marge de manoeuvre pour le budget B. Cependant, les ministères avaient tendance à gonfler leurs prévisions du budget A pour se protéger contre d'éventuelles réductions et chacun voulait maximiser sa part de dépenses discrétionnaires. En octobre, on présentait un plan opérationnel de l'année budgétaire qui couvrait la première année du POP et qui énonçait en détail les objectifs des ministères et leurs besoins en ressources pour l'année correspondant au budget des dépenses en préparation(14). Lorsque le processus était terminé, le budget des dépenses consolidé, appelé communément "Livre bleu", pouvait être déposé à la Chambre des communes au début de la nouvelle année civile.

Selon la nouvelle méthode budgétaire mise en place progressivement par le Bureau du Contrôleur général, les renseignements financiers sont maintenant présentés au Parlement en trois parties. Tout comme le cycle de base du SGSD, la nouvelle présentation n'a pas beaucoup changé. La partie I du budget des dépenses présente par enveloppe le plan financier quinquennal du gouvernement; elle relève principalement du ministre des Finances, qui présente aussi un aperçu financier pluriannuel dans le cadre du budget annuel. La partie II est le volumineux Livre bleu mentionné précédemment, qui contient les postes de dépenses détaillés que le Parlement adoptera par la suite sous forme de crédits dans le cadre du processus normal des "subsides". (Les budgets des dépenses supplémentaires

---

(14) L'application des plans opérationnels pluriannuels intégrés dans tous les ministères et organismes ne devait entrer complètement en vigueur qu'au cours de l'année financière 1986-1987. Pour une description plus détaillée du système et de ses premiers résultats, voir Richard Van Loon, "Kaleidoscope in Grey: The Policy Process in Ottawa", dans Michael Whittington et Glen Williams (éd.), Canadian Politics in the 1980s, 2e éd., Toronto, Methuen, 1984, p. 427-429. Voir également Imputabilité de la gestion, Ottawa, Président du Conseil du Trésor, mars 1981, p. 3-7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sont présentés et adoptés de façon semblable au cours d'une période des subsides ultérieure.) La partie III du plan des dépenses complète le processus en fournissant des données comparatives sur la façon dont le gouvernement a affecté les crédits et le degré de réalisation des objectifs prévus pour chaque ministère, organisme et programme. La partie III vise à permettre aux profanes de mieux évaluer les résultats des dépenses gouvernementales avec le temps. Cette partie du cycle, qui permet d'obtenir des réactions, s'appuie sur le travail du BCG pour appliquer des techniques d'évaluation des programmes dans toute la structure gouvernementale.

Comme on l'a indiqué précédemment, l'intégrité du cadre financier pluriannuel tient d'abord et avant tout au degré de conformité au plan général prévu à la partie I. Bien que ce plan soit régulièrement révisé et mis à jour pour suivre l'évolution des conditions économiques, le SGSD n'est pas, comme le souligne McCaffery, "un budget continu dont les prévisions pour les années suivantes suivent l'évolution des programmes de l'année courante(15)". L'idée de base du SGSD est que les dirigeants politiques du Cabinet déterminent les orientations en fonction de certains objectifs de dépenses, et ainsi de suite sur toute la ligne. Si les plafonds des enveloppes ne sont pas respectés, la motivation à travailler en collégialité au sein du système diminue et la notion de budgétisation stratégique risque d'engendrer des comportements à court terme où chacun défend ses intérêts. Pour maintenir la discipline du SGSD, il est essentiel que tous ceux qui jouent un rôle dans le système aient une certaine confiance en la fiabilité générale du plan financier.

LES PROBLÈMES DU SGSD: ÉVALUATION À MI-PARCOURS

L'introduction du système des enveloppes a-t-elle créé, pour employer l'expression de Sandford Borins, une méthode "plus rationnelle et plus pratique" de budgétisation à Ottawa(16)? La question se pose

(15) McCaffery (1984), p. 50.

(16) Sandford Borins, "Ottawa's Expenditure Envelopes: Workable Rationality at Last?", dans G. Bruce Doern (éd.), How Ottawa Spends Your Tax Dollars 1982, Toronto, James Lorimer, 1982.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

toujours en dépit des avantages évidents de l'intégration des décisions en matière de politiques et de dépenses. D'une part, le SGSD a permis la création d'un groupe d'élite centralisé chargé de l'analyse des politiques mais, d'autre part, il a fallu du temps pour que ce système soit entièrement accepté et appliqué au sein des ministères d'exécution. La surveillance exercée par les organismes centraux engendrait beaucoup de méfiance et de friction. La complexité même du système rendait les conflits inévitables. Les ministres sentaient qu'ils avaient trop perdu de marge de manoeuvre et qu'ils devaient faire trop de concessions à leurs collègues partageant la même enveloppe et aux fonctionnaires des autres ministères et des ministères d'État. En particulier, ceux qui n'étaient pas membres du Comité des priorités et de la planification ont pu s'offusquer d'avoir à consacrer beaucoup de temps à l'examen de leurs propositions respectives, étant donné que les réserves d'intervention des enveloppes ne représentaient que 1 p. 100 du budget total. (On avait également l'impression que les décisions vraiment importantes concernant les nouvelles affectations de crédits étaient prises par le Comité des priorités et de la planification sur l'avis du ministre des Finances.) Des ministres pouvaient voir leurs propres priorités bousculées en raison du caractère bureaucratique de cette méthode, fondée sur l'examen par les pairs. Selon un analyste:

> Les avantages de la collégialité peuvent constituer une arme à deux tranchants; plus un ministre est en mesure d'étendre son influence au portefeuille des autres, plus ceux-ci auront tendance à s'immiscer dans ses propres affaires. Dans ce contexte, tous peuvent s'aventurer à l'extérieur de leur territoire(17).

---

(17) Cité par Richard Van Loon, "The Policy and Expenditure Management System in the Federal Government: The First Three Years", Administration publique du Canada, vol. 26, n° 2, été 1983, p. 278. Les projets des ministères devaient être examinés par des comités parallèles formés de sous-ministres avant même d'atteindre l'étape du comité du Cabinet. Ces projets faisaient aussi l'objet d'évaluations complexes par les ministères d'État avant d'être approuvés ou rejetés par le comité d'orientation compétent au cours d'une séance d'affectation de fonds. (Pour une description et une analyse plus poussées, voir l'article susmentionné de Van Loon et un de ses articles antérieurs intitulé "Stop the Music: The Current Policy and Expenditure Management System in Ottawa", Administration publique du Canada, vol. 24, n° 2, été 1981; voir aussi McCaffery (1984), p. 50-53.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans les faits, les ministres ont davantage tendance à s'imposer dans un portefeuille en consacrant leurs crédits à la réalisation de ce qu'ils considèrent comme des objectifs valables plutôt qu'en faisant des économies pour l'ensemble du gouvernement (surtout si ce doit être aux dépens d'un de leurs groupes clients). Non seulement les programmes existants ont-ils habituellement d'énergiques défenseurs dans l'administration, mais les ministres eux-mêmes sont souvent appelés à intervenir en faveur d'un groupe particulier. Par exemple, le ministre de l'Agriculture peut s'efforcer d'obtenir du Cabinet une aide accrue pour des agriculteurs en difficulté, etc. Les incitations à dépenser ont tendance à se faire sentir plus directement que celles à économiser. En outre, les ministères ne manifestent pas d'enthousiasme pour les exercices de réduction des dépenses si les économies réalisées ne sont pas réaffectées à leur budget B. Comme le note Allan Maslove:

> Avant la création du SGSD, les ministères étaient peu enclins à rechercher les programmes inefficaces ou périmés pour les supprimer ou les modifier. En toute probabilité, les sommes économisées pouvaient être réutilisées par le ministère pour servir à la mise en place ou à l'amélioration de programmes. Depuis l'apparition du SGSD, les fonds économisés risquent plus d'être réclamés pour l'enveloppe pertinente et d'être réaffectés à un autre ministère. De toute évidence, plus les économies sont importantes, plus les autres ministres ont intérêt à tenter de se les approprier. Dans ces circonstances, les ministères, qui ne sont jamais très portés dans le meilleur des cas à examiner d'un oeil critique leurs programmes existants (budget A), ne s'y trouvent guère encouragés(18).

En plus de protéger leur budget A, les ministères peuvent inonder le système de propositions de nouvelles dépenses ou le contourner en ayant recours à des échappatoires. Par exemple, la méthode du "crédit net" permet de compenser les coûts d'un programme par les recettes d'un autre à l'intérieur d'un poste de dépenses des prévisions budgétaires. Cela permet de réduire les dépenses et les recettes d'un montant égal et de

---

(18) Allan Maslove, "Ottawa's New Agenda: The Issues and the Constraints", dans Allan Maslove (éd.), How Ottawa Spends 1984: The New Agenda, Toronto, Methuen, 1984, p. 19-20.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

procéder ainsi à des réaffectations internes échappant à l'examen des comités d'orientation du Cabinet(19).

Plus importante a été la tendance croissante à avoir recours à des mesures non budgétaires et à des dépenses indirectes pour donner suite à des décisions de principe. Des règles différentes s'appliquaient à divers instruments qui n'étaient pas encore bien intégrés au système des enveloppes. Le montant d'une augmentation des dépenses fiscales (qui sont simplement des décisions de renoncer à percevoir des recettes fiscales à certaines conditions) devait être entièrement porté au débit de la réserve d'intervention d'une enveloppe, mais une réduction ne lui était pas entièrement créditée. Le plan financier ne comporte toujours pas d'information pluriannuelle sur les dépenses fiscales et il ne précise pas davantage leur affectation par enveloppe. Dans la mesure où l'on peut substituer des dépenses fiscales à des sorties de fonds réelles, les enveloppes budgétaires ne rendent pas compte pleinement et exactement des conséquences financières des orientations adoptées. Pour ce qui est des prêts, le fait de porter leur montant au débit des réserves des enveloppes posait des problèmes. De toute façon, il était possible d'éviter la comptabilisation de ce passif en fournissant l'aide par l'entremise d'organismes spécialisés (par exemple la Société pour l'expansion des exportations) dont les activités de prêt n'entrent pas dans le système des enveloppes. Dans le cas des prêts garantis, dont certains ont été très importants, il devait y avoir défaut de paiement pour qu'une somme soit portée au débit de l'enveloppe et, même dans ce cas, la perte était probablement imputée sur la réserve centrale. En plus de ces éléments de passif et des emprunts effectués par des sociétés et organismes de la Couronne, les coûts des nouvelles réglementations ont échappé en bonne partie à la discipline de la budgétisation par enveloppe. En somme, il y a un certain nombre d'instruments de dépenses qui entraînent des coûts indirects ou potentiels pour le Trésor public mais qui n'ont pas été entièrement comptabilisés à l'aide du système.

---

(19) Voir A.R. Dobell, "Pressing the Envelope", Options politiques, vol. 2, novembre-décembre 1981, p. 13-18.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les enveloppes elles-mêmes, qui varient considérablement en importance et selon le niveau des dépenses discrétionnaires, n'ont pas été définies aussi rigoureusement ou précisément que la structure de planification rationnelle du SGSD ne le laisse supposer. En général, pour ce qui est des affectations de crédits, la hiérarchie des enveloppes reflète les priorités du gouvernement à moyen terme. La création d'une enveloppe spéciale de l'énergie en 1980 indiquait clairement l'importance qu'on attachait au Programme énergétique national. Toutefois, si le plan comporte des erreurs de calcul importantes, des ajustements majeurs doivent être apportés aux exercices subséquents. La solution n'est évidemment pas de créer une nouvelle enveloppe chaque fois qu'apparaît une nouvelle priorité, telle que la création d'emplois. Mais étant donné que les priorités et les prévisions économiques peuvent subir des changements d'orientation marqués, les enveloppes doivent être dotées d'une certaine souplesse et permettre de coordonner les politiques au-delà de leurs limites.

Il y a eu un certain nombre de cas où des transferts inter-enveloppes et des "urgences" ont exigé des dépenses importantes non prévues dans le plan financier. De nombreux secteurs d'intérêt public ont des dimensions à la fois sociales et économiques. La coopération entre les ministres d'État était par conséquent essentielle, mais il y a eu peu d'exemples de financement conjoint de projets, les crédits pouvant être obtenus autrement. Comme Van Loon l'a souligné, même si, dans presque tous les cas, les programmes de chaque ministère étaient tous compris dans une même enveloppe, rien n'empêchait les ministères de "chercher" des fonds dans une autre enveloppe. Toutefois, Van Loon a aussi rappelé que:

> Les questions de transferts d'une enveloppe à une autre reviennent évidemment à déterminer qui paiera. Chaque comité [du Cabinet] tentera évidemment de faire assumer les coûts par l'autre et tous deux appuieront allègrement toute proposition visant à faire surgir les fonds mystérieusement du Trésor grâce à un ministre des Finances compréhensif(20).

---

(20) Van Loon (1983), "The Policy and Expenditure Management System in the Federal Government ...", p. 262.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Compte tenu des lacunes du cadre financier, le ministre des Finances pouvait s'attendre à ce qu'on lui demande d'affecter des fonds spéciaux ou des fonds "d'urgence" (p. ex. en vue de programmes de création d'emplois et d'autres mesures incitatives) pour lesquels on ne pouvait raisonnablement puiser dans les réserves d'intervention des enveloppes(21). Techniquement, ces débours spéciaux étaient soumis à l'examen du comité d'orientation compétent du Cabinet. Dans les faits, comme l'a signalé Van Loon, "une fois que les fonds sont affectés, ils sont contrôlés par le ministre à qui ils sont destinés et le comité d'orientation ou ses membres ne peuvent exercer qu'une influence très limitée sur l'élaboration des politiques(22)". Comme le ministre des Finances avait le pouvoir de conseiller au Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification de procéder à des affectations de fonds, les ministères considéraient probablement les limites des enveloppes comme des minimums plutôt que comme des plafonds. Van Loon faisait la mise en garde que voici à ce sujet:

> [...] un cadre trop souple, associé à ce que d'aucuns considéreraient comme un nombre trop élevé d'organismes centraux à la fois "gardiens" et "défenseurs", poussés par quelques ministres habiles à la dépense, ne constitue pas un moyen adéquat de contrôle des dépenses. En fait, il est même possible de formuler une hypothèse inquiétante. L'existence d'une pléthore d'organismes centraux peut créer une situation de concurrence entre eux. Ils se disputent l'influence dans les affaires de l'État et la popularité au sein de l'administration publique et ce, en affectant des fonds. Étant donné que leur clientèle est constituée de ministres et de ministères qui dépensent, ces organismes assurent mieux

---

(21) Paradoxalement, à l'époque même où la justesse des prévisions du ministère des Finances relatives au plan financier était de plus en plus mise en question au sein du Cabinet, les lacunes de ce plan ont fait éclater les restrictions innérentes aux enveloppes, ce qui a empêché les comités d'orientation de faire leur travail et obligé les ministères à faire appel au ministère des Finances pour obtenir des crédits supplémentaires. (Pour de plus amples commentaires sur le système de planification des Finances, voir R. Van Loon, "Planning in the Eignties", dans Frencn (1984), p. 167-170; et W. Gillespie, "The Department of Finance and PEMS: Increased Influence or Reduced Monopoly Power", dans Maslove (1984), p. 189-214.)

(22) Van Loon (1983), "The Policy and Expenditure Management System in the Federal Government ...", p. 275.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> leur popularité en proposant des augmentations plutôt que des réductions de crédits. Paradoxalement, il peut en résulter un niveau de dépenses plus élevé que ce qu'autoriserait un système composé de moins d'organismes centraux chargés de tenir les cordons de la bourse: des gardiens trop nombreux risquent de gaspiller les économies(23).

En dépit de son aspect rationnel et de sa discipline apparente, le système des enveloppes a donné lieu à un marchandage complexe propice à des manipulations administratives et politiques, qui n'ont d'ailleurs pas manqué de se produire. Comme dans toute série de compromis, on cherchait avant tout à minimiser les pertes de fonds et à maximiser les gains sur le plan des politiques. Les ministres et ministères qui subissaient des pertes à l'issue d'une série de négociations s'attendaient à une certaine compensation, du moins la fois suivante. En outre, en raison des définitions souvent trop générales des priorités du Cabinet, il est toujours plus facile de justifier de nouveaux programmes que d'abandonner ou de réduire ceux qui existent. Parce que les ministères d'État consacraient la majeure partie de leur temps à la gestion des affaires courantes, ils n'ont pas élaboré un ensemble cohérent et rigoureux de critères d'évaluation applicables aux programmes dans chaque secteur. En conséquence, beaucoup de recherche fondamentale sur les politiques à long terme n'a pas été faite, et l'efficacité de certains programmes des grands ministères, établis de longue date, n'a pas fait l'objet d'une étude approfondie.

Dans l'évaluation des étapes de la formation du SGSD, il faut se rendre compte que ce système a été et demeure, dans une certaine mesure, le résultat d'une alliance difficile d'au moins quatre systèmes distincts de planification et de prise de décisions. Le plus important d'entre eux par rapport à la situation budgétaire globale du gouvernement est le cadre financier macro-économique contrôlé par le ministre des Finances. Le Conseil du Trésor gère principalement la budget A des dépenses courantes tandis que les nouvelles mesures relèvent des comités sectoriels du Cabinet et, jusqu'en 1984, relevaient aussi de plusieurs ministères d'État. Au sommet du système, le Comité des priorités et de la planification formule les grandes priorités pour l'ensemble du

---

(23) Van Loon (1983), "Ottawa's Expenditure Process...", p. 109.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement(24). En théorie, le système est cohérent, mais, sans un plan financier raisonnablement précis, "il se disloque(25)". Le malheureux budget de 1981, qui n'a pas prévu une récession imminente, a porté un dur coup à la planification des enveloppes au cours des années suivantes. Le Comité des priorités et de la planification s'est directement chargé de la crise en appliquant le programme des "6 et 5" et en ayant recours à des projets spéciaux de relance économique, accaparant ainsi des décisions qui auraient normalement dû être prises par les comités d'orientation des enveloppes. Le montant de certaines de ces affectations spéciales était très élevé (p. ex., 1 milliard de dollars pour l'aide au secteur résidentiel sur une période de deux ans), compte tenu du fait qu'en 1983, les réserves d'intervention des enveloppes totalisaient moins de 1 milliard de dollars.

Comme McCaffery et d'autres l'ont fait remarquer, les réserves d'intervention ne seront probablement jamais considérables, même en période de prospérité économique, parce qu'il est difficile d'effectuer des coupes importantes dans les programmes existants, particulièrement ceux qui sont régis par des lois ou des accords fédéraux-provinciaux. Et vu les restrictions financières actuelles, une partie des économies réalisées peut devoir être affectée à la réduction du déficit plutôt qu'à la création de nouveaux programmes. Le budget B étant réduit, le système incite les ministères à maintenir leurs prévisions du budget A au niveau le plus élevé possible (multipliant ainsi les occasions de conflit avec le Conseil du Trésor). Le système encourage également les ministères à manoeuvrer pour éviter le processus d'examen des enveloppes en invoquant des circonstances spéciales auprès du Comité des priorités et de la planification et du

---

(24) Van Loon a dit que le cycle annuel des décisions en matière de priorités et de dépenses comporte quatre systèmes de planification analytiquement distincts: le système "courant" des nouvelles dépenses (comités d'orientation de chaque enveloppe), le système de gestion du budget A (Conseil du Trésor), le système de planification des finances et le cadre financier (ministère des Finances), et, enfin, le système de la macropolitique (Comité des priorités et de la planification). ["Planning in the Eighties", dans French (1984), p. 161-173]

(25) McCaffery (1984), p. 55.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ministre des Finances. S'il y a injection de fonds véritablement neufs dans une enveloppe, la répartition de ce qui reste peut être relativement aisée. Ce qui est plus difficile, c'est de couper dans le budget pour augmenter la réserve d'intervention. Il y a également une autre difficulté: l'échéance de cinq ans du plan financier est inévitablement liée à une échéance électorale. Une enveloppe sensible à des considérations politiques, comme celle des affaires sociales, a donc de bonnes chances de voir sa part budgétaire augmenter au cours d'une année pré-électorale(26).

La budgétisation à l'aide du système des enveloppes peut donner une indication fondamentale des objectifs que se fixe le gouvernement pour l'avenir. Le SGSD est un système hiérarchisé et, à long terme, les parts budgétaires des enveloppes devraient pouvoir être fixées avec suffisament de certitude. Mais à court terme, un contexte financier erroné peut compromettre les meilleurs plans du système. Par exemple, la grave récession du début des années 80 a entraîné une augmentation, due aux paiements de transfert obligatoires, d'environ 2 milliards de dollars de l'enveloppe des affaires sociales pour l'exercice financier 1982-1983 par rapport aux prévisions du budget de 1981. Une partie de cette somme a ensuite été tirée de l'enveloppe de l'énergie, qui avait déjà beaucoup souffert de la récession et de la baisse des prix de l'énergie. De plus, en sous-estimant les dépenses et en surestimant les recettes, le gouvernement n'a pas su prévoir une hausse considérable de l'enveloppe de la dette publique. Même si la majeure partie de l'augmentation du déficit

---

(26) Dans les quelques premiers plans financiers du gouvernement Trudeau revenu au pouvoir, gouvernement qui a fait adopter le PEN, les affaires sociales ont véritablement cédé la première place au développement économique pour ce qui est des dépenses nouvelles. Cependant, la récession économique faisant sentir ses effets et le gouvernement entamant la deuxième moitié de son mandat, les affaires sociales ont pris une part fortement accrue du budget, supérieure aux prévisions initiales. À ce stade, le ministère d'État chargé du Développement social avait aussi appris à définir plus fermement et de façon plus politique les priorités de son enveloppe. (Au sujet de l'interdépendance des facteurs administratifs et politiques, voir G. Bruce Doern et Richard Phidd, Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process, Toronto, Methuen, 1983, p. 281-284.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

était cyclique plutôt que structurelle[27], la tendance de ces années-là (le déficit fédéral passant de 4,1 à 8,3 p. 100 du PNB de 1981 à 1983) a certainement été une cause d'inquiétude. Cette situation a montré que les méthodes de planification à long terme du SGSD, quoique nécessaires pour mettre un peu d'ordre dans un milieu complexe, ne suffisaient pas à contrôler le budget A, c'est-à-dire les dépenses publiques dites "incontrôlables", ni à maintenir le taux de croissance des dépenses du gouvernement au niveau de celui du PNB.

Bref, l'expérience des cinq premières années du SGSD a confirmé l'avantage de lier les choix d'orientation aux décisions de dépenses dans un processus budgétaire pluriannuel continu. Mais elle a aussi montré les limites évidentes des exercices de planification rationnelle et administrative et fait apparaître les problèmes de coordination qui surviennent lorsqu'on poursuit de multiples objectifs (pas toujours compatibles) et qu'aucun principe ou méthode économique ne prédomine en matière de finances publiques. Le système des enveloppes était, bien sûr, plus qu'une spéculation ou un modèle théorique. Il dépendait aussi, nécessairement, de calculs de nature politique et partisane. J.R. Mallory a noté:

> Si précis que soit l'établissement d'un modèle économique, il est extrêmement difficile de prévoir le comportement d'une économie comportant de très nombreuses variables un an à l'avance et, à plus forte raison, cinq ans à l'avance. La planification effectuée par le gouvernement est basée sur la rationalité politique telle qu'interprétée par les ministres, à quoi vient s'ajouter la politique complexe qu'entraînent les rivalités entre organismes et la tendance

---

(27) Le déficit "structurel" est la partie du déficit qui demeurerait même si l'économie fonctionnait à pleine capacité. Cette insuffisance structurelle semble vouée à augmenter à moins d'une hausse des impôts et/ou d'une réduction des subventions. Cependant, en dépit de cet écart, une croissance économique forte peut quand même produire un excédent cyclique net. Plusieurs économistes ont même prétendu qu'en période de plein emploi, les programmes fiscaux et les dépenses de tous les gouvernements réunis pourraient produire un excédent appréciable. (Pour un examen succinct de ce débat, voir "The Canadian Economy: Annual Report 1983", Saturday Night, juillet 1984, surtout aux pages 16 à 20.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> des bureaucrates à jouer les bâtisseurs d'empire(28).

On a appris qu'il faut se garder de faire trop confiance à un système de planification, quel qu'il soit, et que les mécanismes du budget des dépenses ne doivent pas devenir complexes au point d'être imperméables à la volonté politique. Comme concluait Richard French:

> La planification ne peut créer la conviction politique. [...] Si les systèmes de planification sont entrés en contradiction, c'est parce qu'il n'existait aucun consensus ministériel suffisant qui se dégageait en faveur de l'un ou de l'autre. Sans conviction politique fondée sur le sentiment populaire, la planification est comme une plante de serre aux fleurs énormes, mais sans racines(29).

Audrey Doerr a parlé de la "psychose de la saturation" caractéristique de la réforme administrative, qui visait surtout à mettre au point de nouveaux systèmes d'évaluation et a engendré la création de vastes administrations centrales(30). Elle a prétendu que l'importance particulière accordée aux fonctions de gestion (comités), s'ajoutant à de fréquents changements de Cabinet, affaiblissait la tradition voulant que les ministres assument la direction politique de leurs ministères respectifs:

> Si la prise de décisions par un groupe peut atténuer en partie les inconvénients des remaniements ministériels fréquents, la direction collégiale ne peut jamais compenser entièrement ni remplacer l'impulsion donnée par les ministres pour assurer le contrôle des activités des ministères et en assumer la responsabilité. Une forte direction collégiale, si elle n'est pas contrebalancée par un leadership individuel fort,

---

(28) Mallory (1984), p. 192.

(29) French (1983), p. 153.

(30) Audrey Doerr, The Machinery of Government in Canada, Toronto, Metnuen, 1981, p. 198. Mallory a déploré ce qui suit: "En général, le gouvernement s'est limité à recruter des vérificateurs et des évaluateurs de programmes plutôt que des spécialistes dont la fonction consiste à planifier et à exécuter les programmes. Par conséquent, il y aura plus de chefs et moins d'Indiens." (The Structure of Canadian Government, p. 193.) Entre les années financières 1980-1981 et 1983-1984, les dépenses au titre des programmes prévues dans le budget principal ont augmenté de 321 p. 100 pour le MEDER et de 169 p. 100 pour le MEDS.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> pourrait faire diminuer la responsabilité de chaque ministre ou, du moins, la limiter. On attend des nauts fonctionnaires et de leurs subordonnés qu'ils assurent la continuité en dépit des changements de ministres pendant toute la durée du mandat d'un gouvernement, et même lorsque les gouvernements se succèdent. Toutefois, l'absence d'une solide autorité politique dans un ministère pourrait, d'une part, accroître l'influence des fonctionnaires ou, d'autre part, réduire leur efficacité(31).

Toute théorie sur le contrôle des dépenses qui serait fondée sur des prémisses apolitiques est vouée à l'échec. Il ne fait aucun doute que de meilleures techniques de gestion font partie de la solution. Par exemple, l'application à l'ensemble du gouvernement du programme PPCG (Perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion) du Contrôleur général, qui a nécessité une dépense ponctuelle de 200 millions de dollars, devait permettre d'économiser 200 millions par an une fois le programme pleinement opérationnel, soit vers le milieu des années 80. Toutefois, quoique non négligeables, ces économies sont finalement très peu de cnose lorsqu'on les compare à l'augmentation du déficit et des affectations législatives pendant la même période. Comme Mallory l'a dit: "Un meilleur rapport coût-efficacité dans la gestion de la fonction publique est sans aucun doute un objectif valable en soi, mais son effet global sur la situation financière du gouvernement fédéral ne sera vraisemblablement pas notable(32)".

L'analyse du budget fédéral montre que le gouvernement pourrait élargir sa faible marge de manoeuvre s'il était disposé à sabrer dans les programmes. Une fois le SGSD en place, plus de 60 p. 100 des crédits inscrits au budget n'étaient déjà plus affectés chaque année. En fait, on estimait que quelque 7 p. 100 seulement du budget étaient considérés comme "contrôlables", les réserves destinées dans cnaque enveloppe à de nouvelles initiatives représentant à peine plus de 1 p. 100 du total(33). Bien que le taux de croissance des dépenses du

---

(31) Doerr (1981), p. 195.

(32) Mallory (1984), p. 193.

(33) Pour un exposé des points communs entre la situation budgétaire du gouvernement fédéral au Canada et aux Etats-Unis, voir McCaffery (1984), p. 61.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement ait beaucoup diminué depuis la belle époque de la politique financière keynésienne, la grande rigidité de l'actuel système de dépenses du gouvernement continuera à rendre très difficile la réaffectation interne des crédits. En l'absence d'augmentation du "gâteau" à partager, la gestion des dépenses discrétionnaires (qui ne sont jamais considérables de toute façon) est devenue nettement moins importante pour les ministères que la protection des crédits qui leur sont alloués dans le budget A. La perspective d'un jeu à somme nulle avec des gagnants et des perdants multiplie les conflits dans l'administration, chacun cherchant à minimiser ses pertes. La défense des crédits bloqués du budget A est facilitée par les clients des ministères qui cherchent en quelque sorte à se garantir une rente, sans parler du fait que les quelque 40 p. 100 de la population adulte du Canada qui émargent directement ou indirectement du Trésor public représentent une force électorale non négligeable(34).

Les nombreuses contraintes qui limitent la marge de manoeuvre du gouvernement ne signifient pas que le contrôle des dépenses soit une cause perdue. Toutefois, le système des enveloppes s'est surtout révélé efficace dans des cas marginaux, lorsqu'il faut contrôler de nouvelles dépenses discrétionnaires. Même à cet égard, le SGSD ne vaut pas plus que les hypothèses du plan financier dont il dépend, et, en raison de la rigidité des structures, des échappatoires (par exemple, le recours à des instruments non budgétaires) et de la réalité politique, il n'est pas tellement efficace en général comme moyen de ralentir la croissance du secteur public. Néanmoins, l'élaboration du SGSD sous les gouvernements Clark et Trudeau a été un progrès important dans la planification budgétaire stratégique. Le système présente plusieurs avantages reconnus, notamment la possibilité pour le Cabinet d'exercer son autorité sur la budgétisation, la prise en compte de limites de dépenses basées sur le rendement de l'économie, l'intégration des politiques et de la gestion des

---

(34) Robert Adie et Paul Thomas insistent sur les résultats financiers entraînés par une "forte résistance automatique à toute diminution du secteur public" dans Canadian Public Administration: Problematic Perspectives, Scarborough, Prentice Hall, 1982, p. 149. Voir aussi les pages 155-158 pour une vue d'ensemble critique des changements subis par le cycle des dépenses budgétaires sous l'effet du SGSD.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dépenses qui rend les comités du Cabinet responsables à la fois des dépenses et des économies, l'élaboration d'un cadre financier et de plans pluriannuels qui précisent les objectifs et les moyens de les atteindre, et l'institution de l'évaluation des programmes et de l'analyse des dépenses comme éléments permanents du processus décisionnel gouvernemental. L'avenir du SGSD semblerait donc assuré.

L'ÉVOLUTION DU SGSD DEPUIS 1984

Le processus de rationalisation et de simplification du SGSD a débuté en 1984, sous le bref gouvernement Turner. Le ministère d'État chargé du développement social (MEDS) et le ministère d'État chargé du développement économique et régional (MEDER) ont été dissous. Leur rôle fonctionnel a été confié au Bureau du Conseil privé (BCP), mais l'usage qui consistait à établir des "notes d'évaluation" sur les propositions de dépenses dans ces domaines a été abandonné. (En outre, les coordonnateurs fédéraux du développement économique, qui étaient rattachés au MEDER, sont passés au ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), qui a lui-même été dissous depuis; une partie de ses activités a été confiée à des organismes situés dans la région de l'Atlantique et dans l'Ouest canadien, et les fonctions restantes ont été assimilées à un nouveau ministère, celui de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie.) Un autre changement important apporté par le gouvernement Turner a été la suppression des comités parallèles de sous-ministres qui, en un sens, dédoublaient les travaux des comités d'orientation du Cabinet chargés du SGSD.

Le gouvernement Mulroney a poursuivi ces réformes et n'a pas tardé à apporter lui-même des modifications importantes. Le nombre de comités du Cabinet a été ramené de 13 à 9 et le nombre d'enveloppes, de 10 à 8. Toutefois, les grandes caractéristiques du SGSD sont demeurées inchangées et les principales fins qu'il sert ont été réitérées ainsi:

1. La préparation d'un plan financier à long terme couvrant les recettes et les dépenses du gouvernement au cours d'une période de cinq ans, c'est-à-dire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'établissement des limites financières globales à l'intérieur desquelles les choix de politiques doivent être envisagés.

2. L'établissement, pour chaque secteur, de limites de dépenses (enveloppes de ressources) conformes aux priorités du gouvernement, et l'attribution de la gestion des ressources d'un secteur particulier au comité d'orientation compétent(35).

Abstraction faite de la continuité des éléments fondamentaux de la budgétisation par enveloppes, de nettes différences qui se sont dégagées les années suivantes distinguent le système actuel de l'ancien. Ces différences concernent non seulement les méthodes et l'organisation, mais aussi la politique au sens large. En bref, le nombre d'enveloppes budgétaires a été fixé à huit et il y a eu une réaffectation de ces enveloppes entre les nouveaux comités du Cabinet. Les niveaux d'autorité sont plus clairs, donc plus directs. De concert avec cette réorganisation, on met de nouveau l'accent sur l'exercice, par les divers ministres, d'un contrôle politique de leur ministère et sur l'austérité et la réévaluation des programmes à l'intérieur de chaque enveloppe, de manière à permettre la présentation de nouvelles propositions de financement. Comme l'a décrit Ian Clark:

> Les divers ministres sont maintenant plus libres de prendre des décisions en matière de dépenses sans l'approbation du Cabinet, compte tenu des ressources consenties à leur ministère, dans les cas où ils jugent que les répercussions de ces décisions sur le plan de l'action gouvernementale ou de la politique ne justifient pas un examen collectif du Cabinet. On veut ainsi simplifier la prise de décisions et habiliter davantage les ministres à exercer leurs pouvoirs discrétionnaires, tout en respectant les principes généraux de la gestion intégrée. Par ailleurs, l'accès aux réserves d'intervention doit être plus limité et les ministres sont encouragés à puiser dans leurs propres budgets plutôt que de se tourner sur le "centre" pour financer de nouvelles initiatives. Ainsi, les petits projets de dépenses doivent être

(35) Canada, Bureau du Conseil privé, "The Policy and Expenditure Management System", dans Kenneth Kernaghan (éd.), Public Administration in Canada: Selected Readings, 15e édition, Toronto, Metnuen, 1985, p. 193.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> financés grâce à des ressources internes plutôt qu'à des réserves d'intervention(36).

Robert Adie et Paul Thomas font également remarquer que:

> Sous le dernier gouvernement Trudeau, les réserves d'intervention correspondaient généralement à moins de 1 p. 100 du budget total, ce qui faisait que les ministres étaient encore obligés de faire des choix en fonction de limites précises. Sous le gouvernement Mulroney, les restrictions sont de rigueur et les réserves d'intervention sont donc pratiquement nulles(37).

En ce qui concerne la répartition des dépenses totales par enveloppe au cours de la dernière décennie, les tableaux 3 et 4 révèlent des tendances intéressantes. Quatre enveloppes ont été réduites -- Développement économique régional, Développement social, Arrangements fiscaux et Services gouvernementaux; une - celle du Parlement - est demeurée inchangée; enfin, trois ont été augmentées -- légèrement dans le cas de l'Aide et des affaires extérieures, et considérablement dans le cas de la Dette publique. Celle-ci et l'enveloppe des Services gouvernementaux ont subi le changement relatif le plus important, mais dans des directions opposées. Par ailleurs, l'enveloppe du Développement social reçoit toujours la plus grosse part du budget des dépenses, bien que son rytnme de croissance ait ralenti. Cette enveloppe comprend de nombreux programmes de dépenses législatives importantes qui, comme le montre le tableau 5, continuent d'augmenter beaucoup plus rapidement d'un point de vue budgétaire que la part "discrétionnaire" des dépenses devant être votées chaque année. Depuis 1985-1986, le taux annuel moyen de croissance des dépenses votées est inférieur à 3 p. 100, donc moins élevé que le taux d'inflation. Mais le problème, par rapport à des restrictions ultérieures, tient au fait qu'environ 70 p. 100 des dépenses totales consistent en déboursés législatifs qui demeurent liés au budget A.

---

(36) Ian Clark, "Recent Changes in the Cabinet Decision-Making System in Ottawa," Administration publique du Canada, vol. 28, n° 2, été 1985, p. 197.

(37) Robert Adie and Paul Thomas, Canadian Public Administration: Problematic Perspectives, 2e édition, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1987, p. 274.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 3
Plan de dépenses, répartition par enveloppe

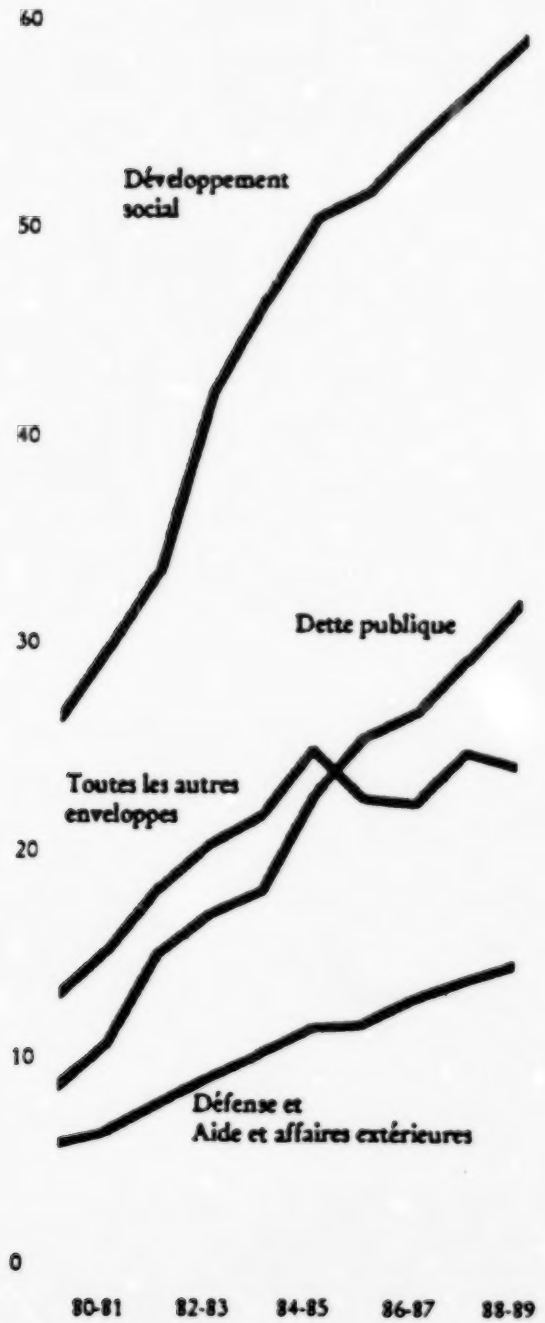
(en pourcentage)	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Développement économique et régional	13.2	14.1	13.1	13.1	12.5	13.6	10.6	10.1	11.3	10.1
Développement social	49.1	48.1	45.1	47.8	48.3	46.3	46.6	46.9	45.5	45.3
Arrangements fiscaux	6.5	6.3	6.3	6.3	6.2	5.5	5.3	5.4	5.3	5.4
Aide et affaires extérieures	2.6	2.3	2.4	2.3	2.5	2.4	2.2	2.5	2.7	2.7
Défense	8.2	8.1	8.0	7.8	8.1	8.0	8.2	8.6	8.4	8.5
Parlement	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Services gouvernementaux	4.4	3.7	4.6	3.3	3.6	3.5	4.0	3.4	3.3	3.0
Total des dépenses de programmes	84.1	82.9	79.8	80.9	81.3	79.4	77.1	77.1	76.6	75.4
Dette publique	15.9	17.1	20.2	19.1	18.7	20.6	22.9	22.9	23.4	24.6
Total des enveloppes	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Budget des dépenses 1988-1989, Partie I: Le plan de dépenses du gouvernement, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1988, p. 17.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 4

Croissance des enveloppes (en milliards de dollars)

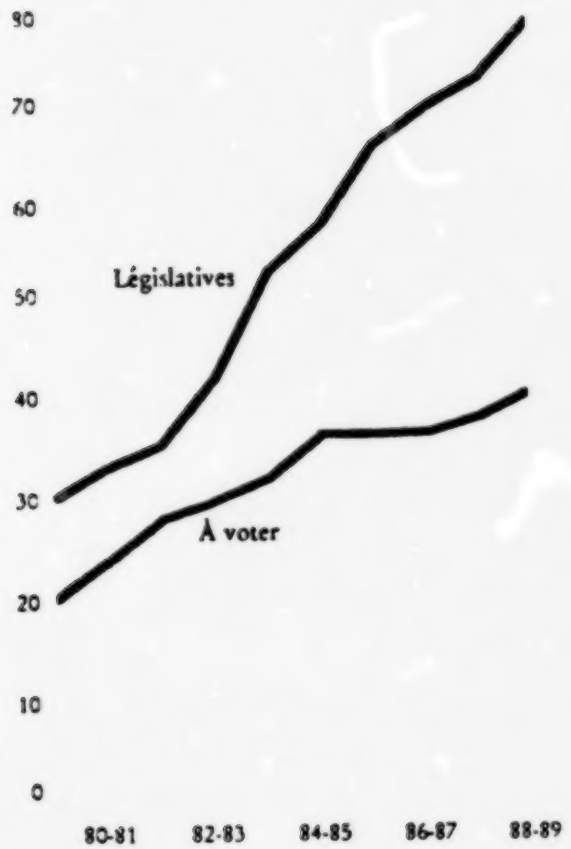


Source: Budget des dépenses 1988-1989, Partie I, p. 10.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 5

Prévisions budgétaires à voter et législatives
(en milliards de dollars)



Source: Budget des dépenses 1988-1989, Partie I, p. 12.

Tableau 6
Le système des enveloppes et le budget des dépenses en 1988-1989

COMITÉS DU CABINET	PRIORITÉS ET PLANIFICATION	DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET RÉGIONAL	DÉVELOPPEMENT SOCIAL	POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DÉFENSE	CONSEIL DU TRÉSOR
ENVELOPPES DE DÉPENSES	Arrangements fiscaux 7,0 milliards (5,4 %)	Développement économique et régional 13,4 milliards (10,3 %)	Développement social 59,4 milliards (45,5 %)	Aide et affaires extérieures 3,5 milliards (2,7 %)	Parlement 235 millions (0,7 %)
Les dépenses totales allouées aux diverses enveloppes sont estimées à 130,5 milliards de dollars	Dette publique 32,1 milliards (24,6 %)	- Agence de promotion économique du Canada atlantique - Agriculture - Commerce extérieur - Communications - Consommation et Corporations - Diversification de l'économie de l'Ouest - Énergie, Mines et Ressources - Forêts - Pêches et Océans - Sciences et Technologie - Transports - Travail	- Affaires indiennes et du Nord - Anciens combattants - Arts et culture - Emploi et Immigration - Environnement - Justice - Santé nationale et Bien-être social - Condition physique et Sport amateur - Secrétariat d'État - Société canadienne d'hypothèques et de logement - Solliciteur général	- Affaires extérieures - Aide extérieure (ACDI et autres) Défense 11,1 milliards (8,5 %) - Défense nationale	- Bibliothèque du Parlement - Chambre des communes - Sénat Services gouvernementaux 3,9 milliards (3,0 %) - Approvisionnements et Services - Organismes centraux - Postes Canada - Revenu national - Travaux publics

Source: Ian Clark, Les changements apportés récemment au système de prise de décisions du Cabinet, Ottawa, Bureau du Conseil privé, décembre 1986, p. 11; Budget des dépenses 1988-1989, Partie I, p. 9 et 17.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le tableau 6 présente, pour l'exercice en cours (1988-1989), les ministères et organismes, les enveloppes de chaque secteur et les comités responsables. Plusieurs changements sont à noter. Après sont arrivée au pouvoir, l'équipe Mulroney a supprimé le Comité de la politique étrangère et de la défense, dont il a confié les fonctions au Comité des priorités et de la planification, mais celui-ci est devenu tellement surchargé que le gouvernement Mulroney a rétabli le Comité de la politique étrangère et de la défense à l'été 1985 et lui a redonné la responsabilité de ses deux enveloppes. Outre le Comité des priorités et de la planification, qui fait fonction de "comité exécutif" du Cabinet, seuls quatre comités du Cabinet sur onze participent au SGSD. Fait important, le président du Conseil du Trésor préside deux de ces comités, celui du Conseil du Trésor et celui du Développement économique et régional. En septembre 1986, le Comité chargé des opérations gouvernementales a été dissous. Bien qu'un nouveau comité ait été chargé de la privatisation, de la réglementation et des opérations, les enveloppes de l'ancien comité (Parlement et Services gouvernementaux) ont été confiées au Conseil du Trésor. Quoiqu'il ne fasse pas partie du SGSD, le nouveau comité pouvait toujours "être appelé à examiner diverses questions d'orientation ayant trait aux portefeuilles compris dans l'enveloppe des services gouvernementaux(38)".

Au sujet des répercussions globales de l'attitude adoptée par le gouvernement Mulroney à l'égard du SGSD, Kenneth Kernaghan et David Siegel présentent une évaluation qui mérite d'être reproduite au long. En plus des impératifs des restrictions financières, ils citent le style politique et la volonté de contrôle parmi les facteurs en cause:

> La manière générale de gouverner introduite par le premier ministre Mulroney a également eu une incidence sur le processus budgétaire. Ce style de gouvernement partait de plusieurs points de vue. Au niveau de l'idéologie politique, M. Mulroney était soucieux de rationaliser le gouvernement et de réduire la taille de l'administration. Il voulait aussi que les hommes politiques eux-mêmes participent davantage à la prise de décisions, ce qui devait limiter quelque peu le rôle des fonctionnaires. À ce style politique s'ajoutait un

(38) Ian Clark, Les changements apportés récemment au système de prise de décisions du Cabinet, Ottawa, Bureau du Conseil privé, décembre 1986, p. 11.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

style personnel traduisant une conception du gouvernement caractérisée par la négociation et la consultation.

Les changements intervenus dans le processus budgétaire sont les suivants:

- insistance sur un plan stratégique valable pour la durée du mandat du gouvernement, au lieu d'un nouveau plan quinquennal établi chaque année par l'administration gouvernementale;

- insistance sur la gestion des ministères par les ministres, au lieu d'une formule collégiale de prise de décisions en comités du Cabinet;

- insistance sur une plus grande participation des hommes politiques à la prise de décisions concernant les ministères et limitation du rôle des fonctionnaires permanents.

[...] Par contraste avec le style Trudeau, qui favorisait un processus décisionnel collégial, la solution Mulroney met l'accent sur le partage des responsabilités concernant les contributions particulières au cadre budgétaire général.

Bien d'autres différences caractérisent aussi les conceptions adoptées par les deux gouvernements à l'égard du SGSD. Traditionnellement, l'application du SGSD comportait, chaque année, l'établissement d'un plan stratégique quinquennal, indépendamment du nombre d'années qu'il restait à faire au gouvernement. Dans certains cas, les fonctionnaires s'exécutaient parce qu'il le fallait bien, car les politiciens ne s'intéressaient pas beaucoup aux plans quinquennaux quand ils devaient se présenter devant l'électorat six mois plus tard.

Ce type de plan stratégique quinquennal de pure forme établi par les bureaucrates a été remplacé par un plan stratégique politique, exposé dans le premier discours du trône du premier ministre et dans la première grande déclaration du ministre des Finances, intitulée Une nouvelle direction pour le Canada. Il s'agit de documents énonçant le plan qu'entend suivre le gouvernement pour toute la durée de son mandat.

Un autre changement structurel important apporté par M. Mulroney a été la suppression d'une bonne part de la documentation officielle exigée à l'époque de Trudeau. Ces documents de planification ont été remplacés par

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> des lettres ou mémoires moins officiels, que chaque ministre écrit au président du comité du Cabinet dont il est membre. Il n'y a pas de présentation particulière exigée, ni de délais, ces documents pouvant être envoyés par un ministre plusieurs fois par année s'il le désire. D'une manière générale, ces documents contiennent un examen des priorités ministérielles globales ainsi qu'une demande de fonds pour l'année à venir et des évaluations financières pour les années ultérieures. Ils sont utilisés dans les comités de secteurs de dépenses du Cabinet, où ils aident à l'établissement des priorités, après quoi ils sont communiqués au Comité des priorités et de la planification.
>
> Ces lettres ou mémoires remplacent l'aperçu de la stratégie détaillé exigé à l'époque de Trudeau. Le gouvernement Mulroney estimait qu'à cause des détails qu'il devait renfermer, ce document, bien qu'approuvé par le ministre, devenait plutôt un produit de la bureaucratie. En conséquence, le gouvernement Mulroney a opté pour un document plus succinct, moins détaillé et qui puisse être rédigé par le ministre et son personnel politique. Voilà un autre exemple de la manière dont le premier ministre accentue la nécessité de voir les ministres contrôler leur ministère(39).

En l'état actuel du SGSD, les ministres doivent exercer un strict contrôle sur leur ministère en ce qui concerne aussi bien les politiques que les budgets. Les comités compétents du Cabinet sont encouragés à chercher à réaliser des économies et, si possible, à réaffecter des sommes à l'intérieur de leurs enveloppes. Pour ce qui est de l'utilisation des dépenses indirectes pour atteindre des objectifs gouvernementaux -- par exemple les prêts et les garanties de prêts, les dépenses fiscales ou les initiatives en matière de recouvrement de coûts -- il appartient au ministre des Finances et au président du Conseil du Trésor ou, dans certains cas, au premier ministre de déterminer l'incidence sur les enveloppes des propositions présentées par les comités chargés du SGSD. Ces comités traitent aussi de nombreuses propositions qui ont peu de répercussions budgétaires immédiates ou n'en ont pas du tout, mais

---

(39) Kenneth Kernaghan and David Siegel, Public Administration in Canada, Toronto, Methuen, 1987, p. 541-542. Voir aussi Adie and Thomas (1987), p. 280.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qui pourraient avoir des conséquences sur le plan de l'action gouvernementale ou du point de vue politique(40).

En ce qui touche l'établissement des priorités et le cycle de planification à long terme du SGSD, le gouvernement Mulroney a assujetti ces fonctions à un calendrier budgétaire plus régulier. Normalement, le ministre des Finances doit présenter son budget vers le mois de février. Une conférence annuelle des premiers ministres fait aussi maintenant partie du cycle de la planification générale; cette conférence se tient en novembre.

> Le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification examine habituellement deux fois par année les grandes priorités du gouvernement. Au printemps, le premier ministre demande à chaque ministre de lui exposer par écrit ses priorités stratégiques. Les comités du Cabinet étudient les priorités de secteurs particuliers en vue de l'examen des orientations générales du gouvernement auquel procède le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification lors de réunions qu'il tient durant l'été (soit ordinairement une réunion à la fin de la session du printemps et une autre avant la reprise des travaux parlementaires de l'automne), en vue de l'établissement des priorités.
>
> Vers la fin de l'année, en prévision du budget de février, le ministre des Finances recommande un cadre fiscal au Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification et ce, après avoir consulté le président du Conseil du Trésor. Cette recommandation peut comprendre des propositions visant la réaffectation des dépenses. Le Comité chargé des priorités et de la planification détermine alors le cadre fiscal, les priorités globales (en donnant notamment des directives particulières aux divers comités d'orientation), les principales initiatives de politique (avec les engagements qu'elles supposent au titre des dépenses) et le niveau des enveloppes(41).

---

(40) Ian Clark, (1986), p. 16.

(41) Ibid., p. 18.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

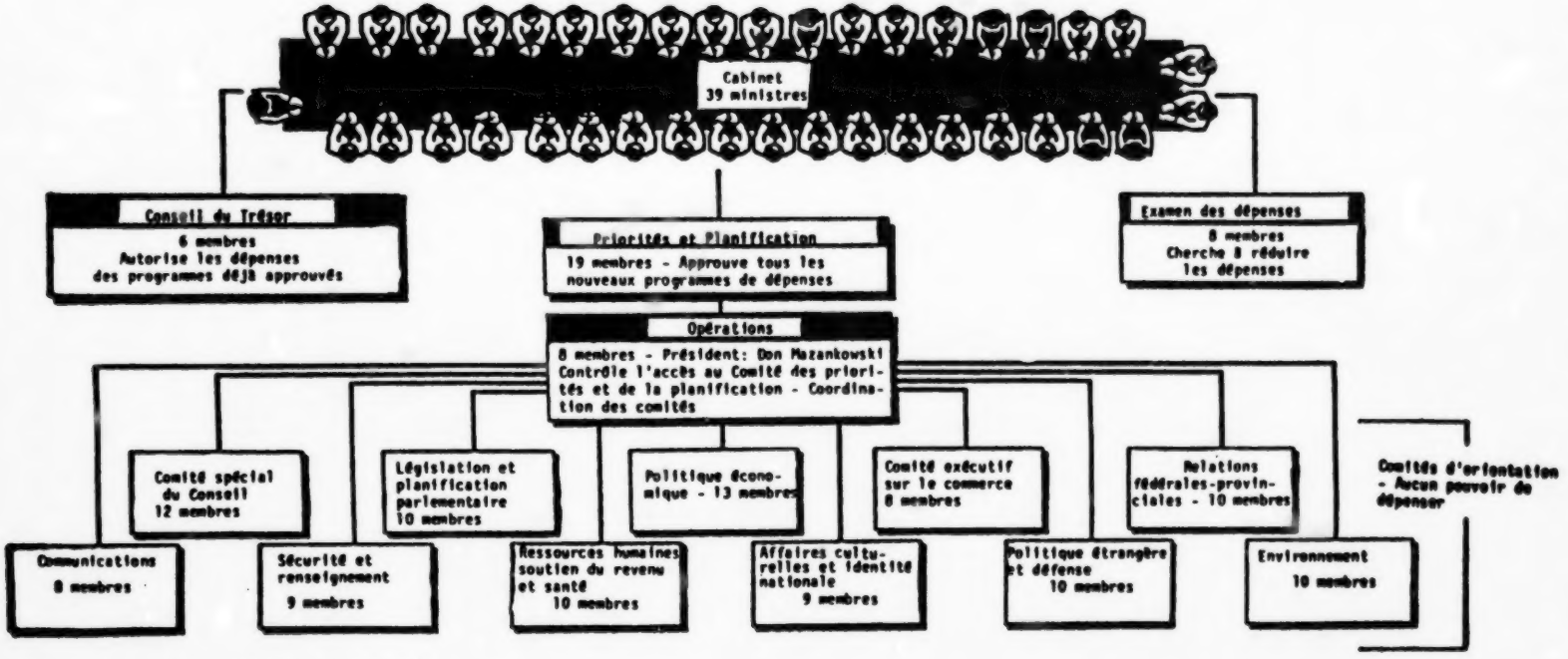
POSTFACE: LE REMANIEMENT DU CABINET POUR LE DEUXIÈME MANDAT

Le 30 janvier 1989, le premier ministre Mulroney a annoncé la composition de son Cabinet pour son deuxième mandat. Le nombre des ministres, 39 au total, demeure élevé et le nombre des comités passe à 15, quoique leur taille soit réduite. Les deux importants comités du SGSD - Développement social et Développement économique et régional - ont été morcelés en nouveaux comités. Le sommet du système a également subi certains changements très importants destinés à renforcer et à centraliser le contrôle exercé sur la gestion des dépenses. Seuls le Comité du Conseil du Trésor et le Comité des priorités et de la planification pourront désormais autoriser des dépenses, le premier s'occupant principalement des questions courantes et des engagements législatifs et le deuxième (le plus important avec 19 membres) étant chargé de l'ensemble des grandes orientations gouvernementales. Cela signifie que les autres comités du SGSD ne pourront plus disposer à leur guise des budgets et des réserves d'intervention prévus dans leurs enveloppes.

En partie parce que le Comité des priorités et de la planification compte maintenant autant de membres que les cabinets d'autrefois, un nouveau Comité des opérations, présidé par le vice-premier ministre, a été officiellement autorisé à "examiner le programme hebdomadaire du gouvernement afin d'assurer la bonne coordination de ses actions à l'égard des questions de l'heure et de l'élaboration de nouvelles politiques". En outre, un nouveau Comité d'examen des dépenses, présidé par le premier ministre, est chargé de "veiller à ce que les dépenses du gouvernement demeurent axées sur ses objectifs hautement prioritaires et à ce que le contrôle des dépenses continue de contribuer à la réduction du déficit". Ces changements signalent l'intention du gouvernement de poursuivre ses efforts pour accroître son contrôle financier et politique sur les dépenses publiques, objectif qui a caractérisé son premier mandat.

ANNEXE

LE CABINET MULRONEY POST-SGSD, JANVIER 1989



Source: Ottawa Citizen, 4 février 1989.